This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

45

Germany

Unitarismus und Föderalismus

in der

Deutschen Reichsverfassung.

Vortrag

gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden

am 8. Oktober 1898

von

Dr. jur. Hermann Rehm,

ordentl. Professor an der Universität Erlangen.

Dresden

v. Zahn & Jaensch

1898.

FORTY

R

MAY 12 1921

Reichsversicherungsamtes zu behandeln, sondern, was ich anstrebe, ist eine Auseinandersetzung über die obersten Prinzipien, welche die Reichsverfassung beherrschen, also über diejenigen Grundsätze, aus welchen sich die größte Zahl der Einrichtungen und Thätigkeiten des Reiches erklären läßt.

Welches diese obersten Prinzipien sind, darum bedarf es keines langen Suchens. Es ist die Reichsverfassungsurkunde selbst, welche darüber gleich in dem ersten Satze ihres Einganges Aufschluß giebt, wenn es dort heißt: Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Baden und Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein schließen einen ewigen Bund.

Damit ist ein doppeltes gesagt. Einmal das Reich ist ein Bund, d. h. etwas einheitliches, die deutschen Staaten haben sich zu einer Union, zu einer Einheit verbunden, sind eine Staatenverbindung; und dann: das Deutsche Reich ist ein Bund von Staaten, also zugleich eine Vielheit, nicht ein Staat, sondern eine Staatenvielheit, ein aus Staaten zusammengesetzter Staat, ein Staatenstaat, ein Bundesstaat. Es herrscht demnach Einheit und Vielheit zugleich im Reiche und damit eben Unitarismus und Föderalismus, Unitarismus das Prinzip der Einheit, Föderalismus das Prinzip der Vielheit in der Staatenverbindung.

Ehe wir näher untersuchen, wie diese beiden obersten Prinzipien in der Reichsverfassung im einzelnen hervortreten, bedarf es einer kurzen Erörterung darüber, was ihre Bedeutung im allgemeinen ist.

Und da ergiebt nun eine Zusammenfassung all der Er-

also gleichbedeutend mit reinem Einheitsstaat. Unitarismus im beschränkteren Sinn liegt vor, wenn die Staatsaufgaben zwischen Gesamtheit und Gliedstaat so verteilt sind, daß die Staatsaufgaben vorwiegend der Gesamtheit zustehen und die Organe der Gesamtheit vorwiegend von dieser, nicht von den Gliedstaaten gebildet werden. Unitarismus im beschränktesten Sinn ist vorhanden, wenn die Gesamtheit lediglich die größere Zahl der Hoheitsrechte besitzt, ihre Organe aber aus allen Gliedstaaten als solchen zusammengesetzt sind.

Auf der anderen Seite haben wir zwei Arten des Föderalismus, einen weitergehenden: wenn die Zahl der Aufgaben des Gliedstaates größer ist, als die Zahl der Aufgaben der Gesamtheit und die Organe der letzteren von allen Gliedstaaten gebildet werden, und einen beschränkteren: wenn zwar die Zahl der Hoheitsrechte der Gesamtheit die größere ist, aber ihre Organe von allen Gliedstaaten gebildet sind.

Aus dieser Aufzählung ergiebt sich, daß Unitarismus und Föderalismus in derselben Staatenverbindung vorhanden zu sein vermögen. Unitarismus im beschränktesten und Föderalismus im engeren Sinne können miteinander verbunden sein.

Ersterer ist gegeben, wenn der Gesamtheit mehr Hoheitsrechte zukommen als den Gliedstaaten, die Organe der Gesamtheit aber von den Gliedstaaten allen als Teilen gebildet werden. Dieselbe Verbindung nannten wir aber auch Föderalismus im beschränkten Sinne. Es kann somit die gleiche Verbindung unitarisch in der Kompetenzverteilung, föderalistisch in der Organisation sein.

Mit diesen Grundbegriffen ausgerüstet, lassen Sie uns nun zur Reichsverfassung kommen.

Daß in der ursprünglichen Reichsverfassung beide Prinzipien, sowohl das des Unitarismus wie das des Föderalismus

enthalten sind, haben wir als Resultat bereits oben festgestellt. Es handelt sich in dieser Richtung demnach nur noch darum, worin sich dieselben zeigen und welches von beiden das stärkere Prinzip ist, ob also der Reichsverfassung mehr eine unitarische oder mehr eine föderalistische Anlage eignet.

Dazu kommt aber dann die zweite Hauptfrage: wie hat sich die Reichsverfassung seit Gründung des Reiches entwickelt? Treibt dasselbe mehr einem Einheitsstaate oder mehr dem vollkommenen Föderalismus zu? Und, wenn sich die Entwicklung mehr nach der einen oder der anderen Seite bewegt, ist das entgegengesetzte Prinzip stark genug geblieben, um dem sich stärker entwickelnden die Erreichung seines äußersten Zieles unmöglich zu machen, oder vermag eines der beiden Prinzipien die Alleinherrschaft zu gewinnen?

Wir erinnern uns der Bedeutung, welche der Gegensatz von Kompetenzverteilung und Organisationsbestimmung für die Unterscheidung der beiden Prinzipien hat, und betrachten zunächst die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaat nach der ursprünglichen Reichsverfassung.

Bekanntlich hat sich die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches in der Weise vollzogen, daß die deutschen Einzelstaaten auf einen großen Teil ihrer Hoheitsrechte zu Gunsten des neuen Bundes Verzicht leisteten. Es ist Art. 4 der Reichsverfassung, welcher die dem Reiche in dieser Weise überwiesenen Angelegenheiten aufzählt.

Überträgt er dem Reiche in den dort genannten Angelegenheiten auch nur das Recht der Beaufsichtigung und Gesetzgebung, nicht auch den Gesetzesvollzug, so sind es doch Gegenstände aus allen fünf Verwaltungszweigen, aus Auswärtigem, Kriegswesen, Finanz, Justiz und innerer Verwaltung, die dem Reiche überwiesen werden.

In den auswärtigen Angelegenheiten erstreckt sich das Gesetzgebungsrecht des Reiches auf Regelung des Staatsangehörigkeitsverhältnisses, die Organisation des gemeinsamen Schutzes des Handels im Ausland, der deutschen Schiffahrt und ihrer Flotte zur See, die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung und die Frage der Kolonisation und der Auswanderung. Dazu kommt die ganze Militär- und Marinegesetzgebungshoheit und ein Finanzgesetzgebungsrecht über Zölle und Steuern für Reichszwecke. Dem Rechtszweck dient die Gesetzgebungshoheit des Reiches über Schutz des geistigen Eigentums, bürgerliches, Handels- und Strafrecht und gerichtliches Verfahren. Aus dem Gebiete der inneren Verwaltung endlich steht dem Reiche die Gesetzgebungsgewalt über Freizügigkeit, Paßwesen und Fremdenpolizei, Vereins- und Preßwesen, über Gesundheits-, Armen- und Versicherungssachen, über Eisenbahnangelegenheiten und Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse des allgemeinen Verkehrs, über Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf mehreren Staaten gemeinsamen Wasserwegen, über Seeschiffahrtszeichen, Post- und Telegraphenwesen, Geld-, Maß-, Gewichts- und Bankwesen und über das umfassende Gebiet der Gewerbegesetzgebung zu.

Fragen wir nach Mitteilung dieses Katalogs, was der ausschließlichen Gesetzgebungshoheit der Gliedstaaten verblieb, so sind es von der Steuergesetzgebung für Landeszwecke abgesehen nur Materien der inneren Verwaltung; von diesen allerdings ein nicht geringer Teil, nämlich Versammlungs-, Feuer- und Baupolizei, Wasser- und Wegerecht, soweit dies nicht in die Reichskompetenz fällt, das nicht durch Banken repräsentierte Kreditwesen, Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft, Bergwesen, Jagd- und Fischerei und endlich Verhältnis von Staat und Kirche und Unterrichtsangelegenheiten.

Und so können wir, die Gesetzgebungszuständigkeit von Reich und Gliedstaat gegeneinander abmessend, im allgemeinen sagen: die Gesetzgebungshoheit in auswärtigen, Militär- und Justiz-Sachen ist völlig, die in Finanzsachen etwa zu zwei Dritteilen, die in Angelegenheiten der inneren Verwaltung etwa zur Hälfte auf das Reich übergegangen; was die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Teilstaat in Bezug auf die Gesetzgebungshoheit anlangt, geht durch die Reichsverfassungsurkunde ein unitarischer Zug.

Doch dies ist nur die eine Seite der Kompetenzverteilung. Wie ist die Zuständigkeit zwischen Reich und Gliedstaat in Bezug auf die Durchführung der Gesetze, in Bezug auf die Exekution geregelt? Hat das Reich in den Angelegenheiten, in welchen ihm die Gesetzgebungshoheit zukommt, auch das Recht des Gesetzesvollzugs erhalten oder verblieb dieses den Gliedstaaten?

Hier finden wir nun, daß das Reich den Gesetzesvollzug, die frei verwaltende Thätigkeit den Bundesgliedern überlassen und sich auf Beaufsichtigung der Vollzugsthätigkeit derselben beschränkt hat.

Dies ist der Fall im Gebiete der Zoll- und Steuerverwaltung. Reichszölle, wie Reichssteuern werden nach der Reichsverfassung von Landes-, nicht von Reichsbeamten eingehoben; die Zoll- und Steuerämter sind Landesbehörden. Ebenso ist die Gerichtsbarkeit nach ursprünglichem Reichsrecht grundsätzlich Landessache. Im Namen des Staates und nicht im Namen des Reiches sprechen die Gerichte nach ursprünglicher Reichsverfassung Recht. Endlich werden auch die Verwaltungsgesetze des Reiches von Landesbehörden vollzogen. Die Polizeibeamten, welche die Gewerbeordnung und andere Polizeigesetze des Reiches durchführen, der Landrat in Preußen, der Amtshauptmann in Sachsen, sie stehen nicht im Reichs-, sondern im Landes-

staatsdienst. Nur ein Zweig der inneren Verwaltung, das Post- und Telegraphenwesen, ist völlig Reichsangelegenheit. Bis in die unterste örtliche Verwaltung steht es unter Leitung des Reiches.

Anders liegt die Sache im Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, des Marine- und Festungswesens. Hier übt das Reich nicht bloß die Gesetzgebungs-, sondern auch die Verwaltungshoheit. Die Gesandten im Ausland sind grundsätzlich, die Konsulen und Schutzgebietsbeamte ausnahmslos Reichsbeamte und ebenso sind Marinekommando und Marineverwaltung, sowie die Verwaltung der Reichsfestungen in die Hand von Reichsorganen gelegt. Kommandierender Admiral und Staatssekretär des Reichsmarineamtes sind Reichs-, nicht königlich preußische Beamte, die Festungs-Gouverneure und Kommandanten stehen im Dienste des Kaisers.

Eine Zwitterstellung nimmt das übrige Kriegswesen ein. Hier geht die Verwaltungsthätigkeit des Reiches wohl über die bloße Aufsicht hinaus, das Reich übt nicht nur aufsichtliche, sondern alle Thätigkeit des Oberkommandos, aber das Unterkommando und Militär-Wirtschafts-, Unterrichts-, Seelsorge- und Justizwesen ist den Gliedstaaten verblieben. Die Armeeinspekteure sind Reichs-, die kommandierenden Generale und die Kriegsminister Landesbeamte.

So ist kein Zweifel: Was die Durchführung der Gesetze betrifft, überwiegt die Zuständigkeit der Teilstaaten, ist also die Kompetenzverteilung eine mehr föderalistische. Von allen Verwaltungszweigen mit Ausnahme der auswärtigen Verwaltung hat das Reich nur ein Stück der Verwaltung; von Rechtspflege, Finanz- und innerer Verwaltung ist dasselbe grundsätzlich ausgeschlossen.

Nehmen wir aber die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Gesetzesdurchführung zusammen, so müssen wir [illegible]

den Anteil des Reiches an der Gesetzgebung noch seinen Anteil an der Exekutive, auswärtige, Marine-, Festungs-, Post- und Telegraphen-Verwaltung hinzulegen und dann ergiebt sich ein allgemeines Überwiegen der Reichskompetenz, m. a. W., was die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaat angeht, herrscht in der ursprünglichen Reichsverfassung das Prinzip des Unitarismus.

Wie steht es nun aber mit der Frage der Organisation der Reichsgewalt?

Wir haben als Merkmal unitarischer Organisation der Staatenverbindung früher hervorgehoben, daß die Organe derselben von der Verbindung als Ganzem oder einem oder nur einzelnen Bundesgliedern gebildet sind, als das Merkmal der föderalistischen Organisation, daß alle Bundesglieder als Teile in den Organen des Bundes vertreten sein müssen.

Dem Wesen des Bundesstaates gemäß ist eine föderalistisch-unitarisch gemischte Organisation.

In erster Linie ist der Bundesstaat der Staat eines Bundes, d. h. ein Staat, dessen Subjekt eine Vereinigung von Staaten ist. Dem entspricht, daß dessen oberstes Organ jeweils von allen Bundesgliedern bestellt wird. Am meisten ist dies der Fall, wenn dasselbe mindestens soviel Mitglieder zählt, als Gliedstaaten im Bunde vereinigt sind, und jeder Gliedstaat mindestens ein Mitglied dieses obersten Organes ernennt. Auf der anderen Seite ist der Bundesstaat aber auch ein Staat, also eine von den verschiedenen Gliedstaaten unterschiedene Einheit. Auch diese Einheit muß in der Organisation des Bundesstaates Ausdruck finden. Neben einem Organe, welches die Vielheit, muß ein anderes, welches diese Einheit repräsentiert, vorhanden sein.

Am vollkommensten geschähe dies durch eine Einzelpersönlichkeit, ein Bundesoberhaupt, einen Bundespräsidenten. Allein

die moderne Staatsanschauung verlangt, daß auch den einzelnen Staatsangehörigen Gelegenheit gegeben ist, ihr Einheitsbewußtsein im Bundesorganismus zu betätigen. Neben einem Bundeshaupt muß eine Vertretung der Bundesstaatsunterthanen, ein Bundesparlament, existieren; und zwar werden die Aufgaben der Teilnahme an der Bundeshoheit zwischen beiden am besten so verteilt, daß das Bundesparlament an dem Anteil hat, woran eine größere Versammlung zweckmäßigerweise mitzuwirken vermag, d. h. an Sachen, die kein rasches, plötzliches Handeln erfordern, also an der Gesetzgebung und der Aufstellung allgemeiner Verwaltungsvorschriften, während dem Bundesoberhaupt im Gegensatz zu dieser mehr überlegenden die eigentlich handelnde Thätigkeit überlassen bleibt.

Noch ist die Frage, in welchem Verhältnis diese verschiedenen Bundesorgane zu einander stehen sollen. Man könnte zunächst an ein Verhältnis der Gleichordnung denken. Allein dem Wesen des Bundesstaates entspricht mehr, daß das von den Bundesgliedern gleichmäßig bestellte Organ allein das oberste ist und die anderen diesem nur beschränkend zur Seite treten; denn Bundesstaat ist Staat eines Bundes, d. h. ein von einem Bund gegründeter und geleiteter Staat, ein Staat, in welchem Subjekt der Bundesgewalt die Gesamtheit der Bundesglieder ist.

Ist nun das Reich nach diesem Schema organisiert?

Es giebt Bundesstaaten, die davon abweichen. So ist nach Schweizer Bundesverfassung nicht der Ständerat, die Vertretung der Kantone, sondern der Nationalrat, die Vertretung des Schweizer Volkes als einer Einheit, rechtlich das oberste Organ. Das deutsche Reich dagegen folgt dem Schema.

Kein Zweifel kann in dieser Beziehung hinsichtlich des Bundesrates und des Bundespräsidiums bestehen. Hinsichtlich

treter lediglich des Volkes jenes Staates erscheinen, in dem sie gewählt sind, so müßte entweder gefordert werden, daß nur die Angehörigen jenes Staates Wahlberechtigung besäßen, die in Sachsen gewählten Abgeordneten also nur von sächsischen Staatsangehörigen gewählt würden, oder es müßte, wie in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, der Satz gelten, daß der Gewählte dem Staate, in dem er gewählt wird, als Staatsangehöriger zuzugehören hat. In Wirklichkeit kann jeder Deutsche da wählen, wo sein Wohnsitz im Bundesgebiete liegt; und die Wählbarkeit zum Reichstag ist nicht einmal durch Wohnsitz im Staatsgebiet, ja nicht einmal durch Wohnsitz im Reichsgebiet bedingt. Besitz der Reichsangehörigkeit ist ihre einzige Voraussetzung. Somit ist der Reichstag unitarisch verfaßt und wir haben zwei unitarisch und ein föderalistisch organisiertes oberstes Organ im Reiche. Bleibt nur die Frage, in welchem Verhältnis die ersteren zu dem letztgenannten Organe stehen. Auf welchen von beiden Seiten liegt die größere Kraft?

Hier fallen nun rechtliche und politische Betrachtung auseinander.

Rechtlich betrachtet überwiegt das föderale Element. Rechtlich ist das höchste Hoheitsrecht die Gesetzgebung. An ihr hat aber der Kaiser als solcher rechtlich keinen entscheidenden Anteil. Er hat das materiell vollendete Gesetz lediglich formell auszufertigen und zu verkünden. Und ebenso steht die Mitwirkung des Reichstages an der Gesetzgebung rechtlich hinter derjenigen des Bundesrates zurück. Er wirkt nur an der Herstellung des Gesetzesinhalts, nicht auch an dem Erlaß des Gesetzesbefehles mit. Diesen erläßt formell allein der Bundesrat und darum ist dieser rechtlich betrachtet der alleinige Träger der Gesetzgebungshoheit und damit der höchsten Gewalt im Reiche, die anderen

Anders steht die Sache politisch angesehen. Politisch betrachtet, ist zunächst die Mitwirkung des Reichstages an der Gesetzgebung derjenigen des Bundesrats völlig gleichwert. Politisch wichtiger als der Gesetzesbefehl ist das, was durch ihn befohlen wird, der Gesetzesinhalt, und an dessen Herstellung ist der Reichstag dem Bundesrat gegenüber ebenmäßig beteiligt.

Und hierzu kommt noch ein hervorragender politischer Einfluß des Kaisers und seiner Regierung auf die Gesetzgebung.

Die meisten Gesetzentwürfe werden von der unter Leitung des Kaisers stehenden Reichsregierung, dem Reichskanzler und den Reichsämtern, ausgearbeitet und als kaiserliche Anträge von dem kaiserlichen Bevollmächtigten zum Bundesrate, dem Reichskanzler, dortselbst eingebracht. Wer aber den ersten Entwurf des Gesetzes herstellt, hat auch der Regel nach den größten thatsächlichen Einfluß auf dessen Inhalt.

Aber nicht bloß diese Teilnahme von Reichstag und Kaiser an der Gesetzgebung kommt bei politischer Würdigung in Betracht, sondern auch ihre Beteiligung an der Reichsverwaltung.

Was den Reichstag angeht, so ist es hier dessen Budgetrecht, das in Berücksichtigung zu ziehen ist. Vermöge desselben ist der Reichstag in der Lage, sowohl jeden Akt der Reichsregierung seiner Kritik zu unterziehen als auch jeden Fortschritt in der Reichsverwaltung dadurch zu hemmen, daß er jede neue Ausgabe verweigert.

Noch höher steht aber der thatsächliche Einfluß des Kaisers und seiner Regierung in der Exekutive.

Es ist der Kaiser, dem jene allgemeinen Merkmale der Exekutive beiwohnen, durch welche deren politische Kraft diejenige der gesetzgebenden Gewalt vollkommen erreicht. Der Kaiser stellt die ununterbrochene und mit der Verfügung über die physische Macht des Staates ausgestattete Gewalt im Reiche

dar. Diese ständige Thätigkeit der Verwaltung gegenüber der unterbrochenen der Legislative und dieser Besitz der physischen Zwangsgewalt gegenüber dem bloßen Besitz der psychischen Zwangsgewalt in der Hand der Gesetzgebung verleiht der ersteren, politisch angesehen, eine thatsächliche Kraft, die derjenigen der Gesetzgebung zum mindesten nicht nachsteht.

Und hierzu treten noch die für das Gebiet der Gesetzgebung und der Verwaltung gleich bedeutsamen Momente der Einheitlichkeit der Verfassung von Kaiser- und Kanzlertum gegenüber der kollegialen Organisation des Bundesrates, die besondere Ehrenstellung und der Name des Kaisers.

Bureaukratische Organisation der Staatsorgane erhöht deren Entschlußfähigkeit, kollegiale lähmt sie. Beides, Kaiser- und Kanzlertum, ist aber bureaukratisch verfaßt. Wohl ist der Kaiser im wesentlichen an die Mitwirkung des Kanzlers gebunden, aber doch nur an die Mitwirkung des Kanzleramtes, nicht an die einer bestimmten Kanzlerpersönlichkeit; frei und, ohne sich der Zustimmung eines dritten versichern zu müssen, vermag der Kaiser seinen Kanzler zu bestellen und ihn zu entlassen.

Und weiter: Nicht den Bundesrat, aber den Kaiser umgeben königliche, majestätische Ehren. Mit ihnen verbindet aber die religiöse Volksanschauung die Vorstellung und das Gefühl höherer Autorität. Der König hat nächst Gott die höchsten Ehren. Der König ist darum jener Anschauung die von Gott verordnete Obrigkeit.

Und drittens: Der Bundesrat trägt nur einen Namen, der auf das Bundesverhältnis hinweist, den Gedanken an die wieder errungene nationale Einheit in seiner Bezeichnung dagegen nicht zum Ausdruck bringt; der Kaiser dagegen heißt nicht bloß Bundespräsidium, sondern eben auch Kaiser. Im Kaisertum [illegible]

der wieder verwirklichten deutschen Einheit; der Kaiser ist ihm der lebendige Träger des Reichs-, des Nationalgedankens. Leichter, als dem Bundesrate, ist es daher dem Kaiser, beim Volke Einfluß zu gewinnen. Ihm jubelt die Menge zu, dem Bundesrate nicht.

Endlich aber ist nicht zu übersehen: Hinter dem Kaiser steht der König von Preußen und damit der Herrscher, welcher über 32 von 52 Millionen Deutschen gebietet. Auch das erhöht die politische Machtstellung des Kaisers im Reiche.

Darum vermag kein Zweifel zu sein: Politisch betrachtet, haben die beiden unitarisch verfaßten Organe des Reiches mehr politische Kraft als das föderalistisch angelegte Organ desselben.

Nunmehr erübrigt nur noch die Frage: Was ist, Kompetenzverteilung und Organisationsbestimmung zusammengenommen, das stärkere Prinzip? Die Antwort ist rasch gefunden. Vom juristischen Standpunkte aus überwiegt das föderalistische Element. Über den Kompetenzen stehen die Organe. Die Kompetenzen sind die Objekte in der Hand der Organe; der Wille der Organe entscheidet. Ist der Bundesrat *rechtlich* das höchste Organ, so ist damit die rechtliche *Vorherrschaft des föderalistischen Prinzips* im Reiche entschieden.

Anders vom politischen Standpunkte aus. Politisch betrachtet, ist sowohl in der Kompetenzverteilung wie in der Organisation der Bundesorgane das unitarische Element das stärkere. *Politisch* betrachtet, ist das Reich vorwiegend *zentralistisch* angelegt.

So die ursprüngliche Reichsverfassung! Und nun: wie haben sich die Verhältnisse *seit Gründung des Reiches entwickelt*?

Die Entwicklung im Staatswesen ruht auf den thatsächlich wirkenden Kräften. Ist dies aber der Fall, dann müßte an sich erwartet werden, daß die Entwicklung sowohl in Be-

ziehung auf die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaat wie in Bezug auf die Organisation des Reiches in erster Linie eine unitarische gewesen wäre. In Wirklichkeit verlief die Entwicklung teilweise anders. Wohl ist in beiden Richtungen eine unitarische Ausgestaltung erfolgt, aber in organisatorischer Hinsicht steht ihr eine nicht minder kräftige Entwicklung des föderalen Prinzipes gegenüber.

Die Kompetenz des Reiches ist seit Erlaß der Reichsverfassung erheblich erweitert. In zwei Punkten tritt dies hervor.

Zunächst hat das Reich von der ihr eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis in den meisten ihm überwiesenen Gegenständen auch wirklich Gebrauch gemacht; eine umfassende Rechtseinheit ist geschaffen. In dreizehn der ihm übertragenen Gebiete trat das deutsche Reich bereits mit einer einheitlichen Gesetzgebung ins Leben; es übernahm dieselbe vom norddeutschen Bund: es sind dies Staatsangehörigkeits-, Schiffahrts- und Konsulatsrecht, die Zoll- und ein Teil der Steuergesetzgebung, Armenpflege (Unterstützungswohnsitz), Freizügigkeit, Paßwesen und Fremdenpolizei, Maß- und Gewichts-, Urheber-, Handels- und Gewerberecht im allgemeinen. Im weiteren Verlaufe hat es aber nicht bloß in diesen Gebieten eine Reihe neuer Gesetze hinzugefügt, sondern auch von den anderen siebzehn ihm übertragenen Gegenständen vierzehn mehr oder weniger umfassend geregelt: Auswanderung und Kolonisation, Militär- und Marine-, Münz- und Bankwesen, Telegraphen- und Postrecht, Preßpolizei, Bürgerliches und Prozeßrecht, Veterinär- und zum Teil auch Gesundheitspolizei und endlich Versicherungswesen. Was ihm noch fehlt, ist im allgemeinen nur eine einheitliche Regelung des Vereins- und des Eisenbahnwesens und eine Gesetzgebung über Herstellung von Land- und Wasserstraßen, deren Bedeutung

Aber nicht bloß dies, vor allem hat das Reich seine Zuständigkeit im Gebiete der Exekutive erweitert. In einer Reihe von Angelegenheiten, wo ihm nach der Verfassung lediglich Gesetzgebung und Beaufsichtigung zugehören, hat es sich eigenen, unmittelbaren Gesetzesvollzug geschaffen.

Zuvörderst in der Gerichtsbarkeit. Bei Gründung des Reiches bildete eine vom Reich selbst geübte Rechtspflege die verschwindende Ausnahme. Von der Marinestrafgerichtsbarkeit und der Thätigkeit des Reichsoberhandelsgerichtes in Handelssachen abgesehen, hatte das Reich im Inlande keine eigenen Gerichte. Seitdem hat es eine ausgedehnte eigene Gerichtsorganisation eingerichtet, indem es im Reichsgericht ein oberstes Civil- und Strafgericht, im Reichsmilitärgerichtshof ein oberstes Militärgericht, in dem Bundesamt für Heimatswesen, der Reichsrayonkommission, dem verstärkten Reichseisenbahnamt, dem Reichsoberseе-, Reichspatent- und Reichsversicherungsamt eine Reihe zentraler Verwaltungsgerichte schuf.

Und dazu kommt eine weitgehende Thätigkeit im Gebiete der inneren Verwaltung: Das Reich macht — um nur das wichtigste herauszuheben — statistische Erhebungen, unterhält wissenschaftliche und künstlerische Anstalten, erteilt Konzessionen, betreibt einen Kanal, verwaltet das Börsen- und das Arbeiterversicherungswesen und eine Zentralstelle für Patent-, Warenzeichen- und Musterschutz.

An sich wäre nun zu denken, daß bei dem Überwiegen der thatsächlichen Kraft der unitarisch verfaßten Organe diese Ausdehnung der Verwaltungsthätigkeit des Reiches besonders dem bisher schon verwaltend thätigen unitarischen Organe, dem Kaiser, einen bedeutenden Zuwachs seiner Zuständigkeit gebracht hätte. Man sollte meinen, ihm wäre die Leitung dieser neuen Verwaltungszweige übertragen worden. Statt dessen finden

wir, daß an dem Grundsatz, wonach die allgemeinen Verwaltungs- und Organisationsvorschriften zur Ausführung von Reichsgesetzen vom Bundesrat erlassen werden, im ganzen festgehalten und von der Möglichkeit, diese Befugnisse dem Kaiser zu übertragen, nur als Ausnahme Gebrauch gemacht wurde. Der Bundesrat erläßt mehr und mehr Bestimmungen, die sonst dem Einzelleiter der Verwaltung, dem Monarchen oder seinem Minister, zustehen. Um nur neuere Beispiele zu nennen, so war die Herausgabe von Bestimmungen über die Einrichtung der Börsenregister und die Aufstellung von Vorschriften über Beschaffenheit, Ausrüstung und Verproviantierung der Auswandererschiffe nicht dem Kaiser oder dem Kanzler, sondern dem Bundesrate übertragen. Und, wo das Recht zum Erlaß solcher Vorschriften ja einmal dem Kaiser eingeräumt wurde, ist dessen Ausübung regelmäßig von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht.

Aber nicht bloß dies. Es wäre verfehlt, zu meinen, daß die zur Durchführung dieser eigenen Exekutive des Reiches eingerichteten neuen Behörden rein kaiserliche, d. h. nur vom Kaiser besetzte Zentralstellen seien. Wohl bildet es die der Verfassung entsprechende Regel, daß der Kaiser die Vorstände und Mitglieder dieser einzelnen Reichsbehörden ernennt. Allein diese kaiserliche Ernennung ist nur bei den obersten Reichsbehörden, den sog. Reichsämtern im engeren Sinne, eine völlig freie geblieben. Hier muß sie es sein, weil die Leiter derselben, die Staatssekretäre, zugleich die Stellung von verantwortlichen Reichsministern, also von Organen einnehmen, an deren Mitwirkung der Kaiser gebunden ist. Die Persönlichkeiten solcher ihn in seinen eigensten Entschließungen beschränkenden Beamten muß sich der Kaiser frei zu wählen vermögen. Aber darüber hinaus ist sein Ernennungsrecht vielfach durch die Zustimmung

des Bundesrats bedingt. Zwar kennt auch schon die Reichsverfassungsurkunde eine Mitwirkung des Bundesrates bei Besetzung gewisser Reichsämter, aber doch nur in Form der Vernehmung. So ist der Ausschuß für Zoll- und Steuerwesen vor Ernennung der Reichsbevollmächtigten und Stationskontroleure für Zölle und indirekte Steuern, der Bundesratsausschuß für Handel und Verkehr vor Ernennung der Reichskonsuln zu vernehmen. Nach späteren Reichsgesetzen dagegen ist der Kaiser durch ein Vorschlagsrecht des Bundesrates für gewisse Reichsstellen gebunden. Für die Ernennung der ständigen Mitglieder des Reichsversicherungs- und des Reichspatentamtes ist dem Bundesrate ein Vorschlagsrecht eingeräumt. An der Wahl der Mitglieder des Börsenausschusses ist der Kaiser als solcher überhaupt nicht beteiligt.

So sehen wir also, daß, was die Leitung der Reichsverwaltung angeht, im ganzen der alte Grundsatz materieller Einheit bei formeller, d. h. organisatorischer Vielheit festgehalten wurde. Man will Einheit des Rechts, aber nicht Einheit des Handelns. Die oberste Organisation des Reiches hat rechtlich bei ihrer vorwiegend föderalistischen Einrichtung verharrt.

Und so entsteht die Frage: Wie war dies möglich, trotzdem die thatsächliche Kraft, welche den beiden unitarisch verfaßten Reichsorganen innewohnt, wie wir sahen, diejenige des Bundesrates allein überragt?

Der Grund kann nur in einem Doppelten liegen. Entweder ist eines oder das andere der drei obersten Reichsorgane nicht völlig so eingerichtet, daß es dem Zweck, dem es zu dienen bestimmt ist, auch wirklich zu dienen vermag, oder dieselben waren durch ihre gegenseitigen Beziehungen teilweise veranlaßt, ihre thatsächliche Kraft für einen anderen Zweck als denjenigen zu verwenden, für welchen sie nach ihrer Organi-

sation bestimmt waren, zwei Fragen, die nunmehr zu untersuchen sind.

Wir handeln zunächst von der Beziehung, in welcher Zusammensetzung und Zweck dieser Reichsorgane zu einander stehen.

Da ist vollkommen klar, daß, wenn irgend ein Reichsorgan, das Kaisertum so gestaltet ist, wie es sein Zweck erfordert. Das Kaisertum stellt die stärkste Einheit des Reichswillens dar. Solche Einheit ist da zu schaffen und zu erhalten, wo es die Natur des Gegenstandes gebieterisch verlangt. Dies ist bei auswärtigen und Kriegsangelegenheiten der Fall. Beide erheischen zu ihrem Erfolg straffste einheitliche Leitung. Ein Wille muß entscheiden und das ist eben am besten ein natürlicher, nicht ein durch Mehrheitsbeschluß künstlich erzeugter. Das Kaisertum repräsentiert ihn.

Nicht minder ist es zweifellos, daß der Bundestrat nach seiner Einrichtung für den Zweck, dem er dienen soll, völlig geeignet ist. Sein Zweck geht dahin, allen Bundesgliedern als solchen, also allen gleichmäßig einen rechtlichen Einfluß auf die Führung der Reichsgeschäfte zu gewähren. Diesen Zweck erfüllt seine Organisation vollauf.

Zwar ist das Bundesprinzip im deutschen Reiche nicht soweit durchgeführt, wie in der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika, wo jeder Kanton und jeder Staat, ob klein, ob groß, gleich viele Stimmen im Ständerate, beziehungsweise im Kongresse besitzt. Allein dies ist leicht erklärlich. In keinem dieser beiden anderen Bundesstaaten sind die Bevölkerungsunterschiede der einzelnen Gliedstaaten weder früher noch jetzt so groß, wie im deutschen Reiche. Hier stehen der zweit- und drittgrößte Gliedstaat hinter dem bevölkerungsreichsten um 25 beziehungsweise um 26 Millionen zurück; dort gehen Bern, der größte Kanton, dem nächstgrößten Kanton

Zürich nur um 200 000 Seelen und New-York, der größte Staat der nordamerikanischen Union, dem zweitgrößten Staat derselben, Pennsylvanien, nur um 3 Millionen voran. Preußen stellt nahezu zwei Drittel, New-York und Bern nur ein Zehntel der Bevölkerung des Gesamtstaates dar, dem sie angehören.

Immerhin ist auch im deutschen Reiche das Prinzip der quantitativ gleichmäßigen Beteiligung aller Gliedstaaten an der Führung der Reichsgeschäfte genügend ausgeprägt, sowohl was das Verhältnis der Großstaaten zu den Kleinstaaten, als was das Verhältnis der Kleinstaaten unter einander angeht. Preußen müßte nach seiner Bevölkerungszahl von den 58 Stimmen des Bundesrats 38 besitzen; thatsächlich verfügt es mit seinen 32 Millionen Einwohnern nur über 17 Stimmen, während 17 Millionen andere Deutsche durch 38, 20 Millionen sogar durch 41 Stimmen im Bundesrat repräsentiert sind. Und nicht anders ist die Gleichbehandlung ungleich großer Staaten im Verhältnis der Kleinstaaten unter einander erkennbar. Der der Bevölkerungsziffer nach kleinste deutsche Staat, Schaumburg-Lippe, hat ebensoviel Stimmgewicht im Bundesrate, als das neunmal größere Großherzogtum Oldenburg und die jetzt gar siebzehnmal größere Hansestadt Hamburg. Noch offensichtlicher tritt die vollständige Herrschaft des Föderativsystems in der Organisation des Bundesrates hervor, wenn wir dem Stimmgewicht der Kleinstaaten im Bundesrat den Stimmanteil gegenüberstellen, der ihrer Bevölkerung im Reichstage zukommt. Im Bundesrate entfällt auf Schaumburg-Lippe $^1/_{58}$, im Reichstage nur $^1/_{397}$ Stimmanteil. Der Bundesrat ist also jedenfalls so organisiert, wie es seinem Zwecke entspricht.

Bleibt noch der Reichstag. Von seinem Zwecke haben wir schon früher gesprochen, als es sich darum handelte, seine unitarische oder föderalistische Organisation festzustellen. Wir

haben ihm unitarischen Zweck und unitarische Organisation zuerkannt. Allein die weitere Betrachtung desselben ergiebt, daß er weniger als die beiden anderen Organe geeignet ist, den ihm zugeschriebenen Zweck zu erfüllen.

Einmal fällt in dieser Richtung in die Wagschale, daß die Wahlkreise staatlich abgeschlossen sind, kein Wahlkreis das Gebiet mehrerer Staaten umfassen kann. Hieraus ergiebt sich die Möglichkeit eines näheren Zusammenschlusses der in einem bestimmten Staat oder Staatsteil gewählten Abgeordneten zu partikularistischen Bestrebungen. Welfen, Dänen, Polen, elsaß-lothringische Protestler sind hierfür naheliegende Beispiele.

Hierzu kommt aber noch die Gliederung des Reichstages in Parteien. Diese Gliederung ist mit seiner kollegialen Verfassung notwendig gegeben. Ohne Parteigliederung ist im Parlament eine Stetigkeit der Beschlußfassung, ein fester Wille desselben und damit die Erreichung eines bestimmten Zieles nicht möglich. Die Parteien bilden sich nun zwar nicht nach territorialen, sondern nach politischen, sozialen, konfessionellen, wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Abgeordneten gleicher Anschauung aus den verschiedensten Gegenden finden sich zu einer Partei zusammen und insoferne erscheint der Reichstag gerade wegen seiner Sonderung in Parteien als besonders geeignet, unitarischen Zwecken zu dienen. Die Parteianschauung überbrückt die Grenzen der Staaten. Allein es ist nicht ausgeschlossen, daß es dem Programm einer Partei, die sich aus Abgeordneten verschiedenster Staaten zusammensetzt, mehr entspricht, auf eine föderalistische als auf eine zentralistische Ausgestaltung der Reichsorganisation hinzuwirken. So mag das Reichstags-Zentrum vielleicht mehr geneigt sein, für eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundesrates als für eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Reichstages einzutreten, weil es der

Regierung irgend eine Verwaltungsbefugnis einzuräumen, dieselbe lieber dem Bundesrate als dem Kaiser zugesteht. Beim Bundesrate liegt sie in der Hand mehrerer; erhält sie der Kaiser, so befindet sie sich in der Hand eines einzigen. Verteilung einer Befugnis an mehrere gewährt diesen aber geringere Kraft, als Vereinigung derselben in einer Hand. Legt der Reichstag demgemäß die Befugnis in die Hände des Bundesrats, so ist die politische Kraft der Regierung weniger gesteigert, als wenn er ihrer Hingabe allein an den Kaiser zustimmt. Hieraus, aus seiner Eigenschaft als Vertreter der Regierten gegenüber Bundesrat und Kaiser, erklärt es sich vorwiegend, wenn wir sehen, daß die föderalistische Organisation des Reiches im Reichstag ihre natürliche Stütze findet. Unitarisch organisiert, setzt sich der Reichstag für föderative Gestaltung des Reichsorganismus ein.

Es ist selbstverständlich, daß dieses Eintreten des Reichstages für Erhaltung des Föderalismus in der Organisation des Reiches einen um so höheren Grad erreichen muß, je mehr die Politik der anderen beiden Organe eine vorwiegend unitarische Richtung nimmt.

In der That ist die Politik von Kaiser und Bundesrat eine stark unitarische.

Beim Kaiser ist dies nach der Organisation des Kaisertums leicht verständlich, nicht so beim Bundesrate. Bei ihm wäre nach seiner Organisation in erster Linie an eine föderalistische Politik zu denken.

Aus der Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches ist uns bekannt, daß der Schöpfer der Reichsverfassung vom Reichstag eine unitarische, vom Bundesrate eine partikularisch-dynastische Politik erwartete. Nach den Erfahrungen, die Bismarck im deutschen Bundestag gesammelt hatte, mußte er von der Voraussetzung ausgehen, daß der Bundesrat eine Pfleg- und Pflanz-

stellte er von Anfang an als eine der ersten Bedingungen jeder Bundesreform die Einrichtung eines aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden deutschen Nationalparlamentes. Dieses sollte das nationale Gegengewicht gegen die vorausgesetzte föderalistische Politik des Bundesrates bilden.

Aber nicht nur auf diese, sondern auch noch auf andere Weise suchte der Urheber der Reichsverfassung föderalistischen Tendenzen des Bundesrates entgegenzuwirken. Er räumte dem Bundesrat den größten rechtlichen Einfluß im Bundesorganismus ein, legte in seine Hand den größten rechtlichen Teil der Bundesgewalt, um so die Garantie zu schaffen, daß die Bundesglieder gerne dem Reichsverbande angehörten. Nicht das Gefühl nur von Beherrschten, sondern von Mitherrschern sollten die Bundesfürsten haben. Nur so war nach Meinung Bismarcks auf Reichstreue derselben und damit auf einen dauernden Bestand des Reiches zu rechnen.

Zwar wäre es wohl 1866 und vielleicht auch noch 1870/71 unter dem Druck der politischen Notwendigkeit möglich gewesen, dem Kaiser die oberste Stelle im Reiche einzuräumen und den Bundesrat in die Rolle des beschränkenden Faktors herabzudrücken und man könnte meinen, Bismarck würde diesen Gedanken um so eher aufgenommen haben, als dann die beim Bundesrat vorausgesetzte föderalistische Politik geringeren thatsächlichen Einfluß gehabt hätte, weil ein unitarisch verfaßtes Organ an der Spitze gestanden wäre. Allein eben, um das Gefühl der Mediatisierung, der verletzten Souveränität bei den Gliedstaaten nicht aufkommen zu lassen, ward ihnen trotz der aus der Mitte des Bundesrates erwarteten föderalistischen Neigungen die rechtlich erste Macht im Bunde eingeräumt.

Und diese Voraussicht hat sich bewährt. Sie war es,

die den politischen Bestrebungen des Bundesrates von Anfang an eine nationale Richtung gab. Mit dem großen Bethätigungsraum, den jeder, auch der kleinste Gliedstaat im Bundesrat erhielt, wich deren bisher engherzige Politik. Selbst in den kleinen und kleinsten Staaten, die doch an sich mehr als die großen ängstlich ihre Gerechtsame hüten, brach sich die Überzeugung Bahn, daß durch Ausdehnung des unitarischen Prinzips im Reiche sich auch Macht und Wirtschaft des Einzelstaates erhöhten. Ihre Politik war von da ab eine nationale. Kein anderer Bundesstaat ist auf dem Wege der Rechtseinheit so weit vorgeschritten, wie das Deutsche Reich.

Indes, während sich diese unitarische Politik des Bundesrates anfangs nur auf die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Gliedstaaten bezog, wurde dieselbe später auch auf die Frage der Reichsorganisation erstreckt. Es sind verschiedene Gesetzentwürfe bekannt, bei welchen der Bundesrat bereit war, auf die ihm nach allgemeinen Grundsätzen zukommende Verwaltungshoheit zu Gunsten von Kaiser oder Kanzler zu verzichten. Es ist erklärlich, daß der Reichstag dem gegenüber in Bezug auf die Organisation des Reiches um so kräftiger für Erhaltung und Kräftigung des bundesstaatlichen Elements im Reichsorganismus eintrat.

Die jüngste Vergangenheit liefert hierfür ein prägnantes Beispiel.

Nach dem Auswanderungsgesetze des Reiches vom 9. Juni 1897 ist der Betrieb einer Auswanderungsunternehmung konzessionspflichtig und zwar steht die Erteilung der Konzession dem Reichskanzler zu. Im bundesrätlichen Entwurfe des Gesetzes war für diese Erteilung oder ihre Versagung keine weitere Mitwirkung eines anderen Reichsorganes vorgesehen. Da ging im

fugnis die Zustimmung des Bundesrats verlangte, und dieser Antrag wurde vom Reichstag unter anderem mit der in den Verhandlungen auch angedeuteten Begründung angenommen, daß man dadurch gegenüber den immer stärker werdenden unitarischen Bestrebungen von anderer Seite die Betonung des bundesstaatlichen Momentes in der Reichsorganisation zu besonderem Ausdruck gelangen lassen wolle.

Daß der föderalistische Standpunkt des Reichstages in Bezug auf die Reichsorganisation hier in der That besonderen, d. h. kräftigeren Ausdruck, als bisher, fand, ergiebt sich aber aus folgendem. Bisher hatte der Reichstag nur für den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften, von Verordnungen, und nur für Erlasse des Kaisers eine Zustimmung des Bundesrates für erforderlich gehalten; nunmehr verlangte er eine solche für ein laufendes Verwaltungsgeschäft, eine Verwaltungsverfügung, und für eine Amtsbefugnis des Reichskanzlers.

Dies führt uns zu dem speziellen Grunde, aus welchem sich die Ausdehnung der zentralistischen Politik des Bundesrates auf die Frage der Reichsorganisation erklärt. Er liegt in der Steigerung des Einflusses der kaiserlichen Regierung im Bundesrate. Und zwar sind es verschiedene teils dauernd-organische, teils vorübergehend-zufällige Einzelursachen, deren Zusammentreffen diese Steigerung bewirkten.

Dauernde Ursachen sind zwei zu verzeichnen, zunächst die Verstärkung des preußischen und damit auch des kaiserlichen Einflusses im Bundesrate, die durch die von Preußen mit einer Reihe von kleineren Staaten abgeschlossenen Militärkonventionen herbeigeführt wurde.

Dadurch, daß diese Staaten gegen Verzicht auf eigene Kontingente preußische Truppen in Garnison erhielten, traten sie in eine nähere militärische und bei der vorzugsweisen Teil-

nahme der Fürsten an Militär und Politik auch in eine nähere politische Beziehung zu Preußen. Diese erwies sich aber bei einer Reihe von Staaten als geeignet, sich zu einer gewissen politischen Abhängigkeit derselben von Preußen auszugestalten.

Dazu tritt dann die Ausbildung einer umfassenden Ministerialorganisation im Reiche.

Bei Gründung des Reiches war nur ein dem Parlament verantwortlicher Beamter, also nur ein Minister im Reiche vorhanden, der Reichskanzler. Im Laufe der Zeit sind es deren mehrere geworden, indem nach und nach eine größere Anzahl selbständiger oberster Reichsämter geschaffen und deren Vorstände, die Staatssekretäre, zu konstitutionell verantwortlichen Reichsorganen erhoben wurden. Diese neuen Reichsminister ernannte der Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preußen zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten und es ist selbstverständlich, daß sie als solche die kaiserliche Politik im Bundesrate vertraten. Zwar waren auch schon vorher Beamte der obersten Reichsstellen, des Bundeskanzleramtes und des Auswärtigen Amtes, in dieser Weise als preußische Bundesratsbevollmächtigte beglaubigt gewesen, aber es leuchtet ein, daß die Vertretung kaiserlicher Politik im Bundesrate ein ungleich höheres Gewicht erhielt, wenn dieselbe durchwegs von Persönlichkeiten getragen wurde, welche die selbständige Stellung leitender Staatsmänner einnahmen. Gerade das Wirken dieser Unterminister im Bundesrate, der persönliche Verkehr mit ihnen hat dazu beigetragen, das Vertrauen der Bundesregierungen in die Leitung der Reichsgeschäfte durch Kaiser und Kanzler mehr und mehr zu festigen und dieselben auf diese Weise zu besonderem Entgegenkommen gegenüber der kaiserlichen Regierung zu veranlassen.

Die vorübergehenden und darum zufälligen Gründe der

liegen, von nahen Familienbeziehungen abgesehen, in der Individualität der jeweils leitenden Persönlichkeiten. Daß die machtvolle Persönlichkeit des Kanzlers einst großes über den Bundesrat vermochte und die energische Natur des Kaisers jetzt sich vielfach inmitten des Bundesrates geltend macht, dafür fehlt es nicht an Beispielen. Eines der schlagendsten liefert eben der vorhin geschilderte Vorgang aus der Entstehungsgeschichte des Auswanderungsgesetzes von 9. Juni 1897. Es ist nicht zu viel behauptet, wenn wir die Vermutung aussprechen, daß die Überzeugung von der bestimmenden Kraft der Persönlichkeit des jetzigen Kaisers nicht der letzte Grund dafür war, daß der Reichstag in jenem Gesetze sogar die Verwaltungsthätigkeit des Kanzlers durch die Zustimmungsbefugnis des Bundesrates beschränkt wissen wollte. Bisher war der Reichskanzler im Gegensatz zum Kaiser von solch einengender Zustimmung freigelassen gewesen. Der Reichstag vertraute auf eine gewisse Selbständigkeit des jemaligen Reichskanzlers gegenüber kaiserlichen Willensmeinungen. Nunmehr bekunden die Parteien des Reichstages, daß ihr Vertrauen in die Selbständigkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Kaiser ins Wanken geriet; sie binden den Kanzler daher in einem wirtschaftlich wichtigen Einzelakt an die Zustimmung des Bundesrates.

Der Bundesrat gab hier, wie schon früher in ähnlich gelagerten Fällen, dem Willen des Reichstages nach. Das geltende Auswanderungsgesetz macht Erteilung und Versagung der Auswanderungsunternehmerkonzession durch den Reichskanzler von einem billigenden Votum des Bundesrates abhängig. Wie schon öfters, stand dem Bundesrate der Gewinn materieller Einheit ohne unitarische Organisation höher, als der Verzicht auch auf materielle Einheit, und fügte er sich deshalb in die Willensmeinung des Reichstags. Allein wird der Bundesrat das

immer, wird er es namentlich in hochpolitischen Angelegenheiten thun?

Und so entsteht die Frage: auf wessen Seite befindet sich bei Konflikten zwischen Bundesrat und Reichstag die größere politische Kraft, auf Seite des Bundesrates oder auf Seite des Reichstages?

Beantworten wir diese Frage, so ist zuvörderst auf den allgemeinen Grundsatz hinzuweisen, daß größere Stetigkeit in der Zusammensetzung höhere Macht gewährt. Stetigere Zusammensetzung eignet aber dem Bundesrate.

Zwar giebt es für die Bundesratsbevollmächtigten keine fünfjährigen Wahlperioden. Kein Bundesratsmitglied hat ein Recht darauf, sein Amt fünf Jahre lang zu verwalten; die Zusammensetzung des Bundesrates vermag vielmehr alle Augenblick zu wechseln. Aber die Bundesratsbevollmächtigten sind lediglich Willenswerkzeuge ihrer Regierungen und die Politik dieser besitzt größere Ständigkeit, als diejenige der Wahlkreise, die ihre Abgeordneten entsenden. Viel öfter, als ein Wahlkreis im Reichstage, sind die Staaten im Bundesrate durch Jahrzehnte von denselben Persönlichkeiten vertreten.

Dazu kommt aber: der Bundesrat besitzt einen mächtigen Bundesgenossen im Kaiser. Wie auf den Bundesrat, so vermag der Kaiser kraft seiner Eigenschaft als sichtbarer Repräsentant des Nationalgedankens und als alleiniger Inhaber majestätischer Ehren auch auf den Reichstag bestimmenden Einfluß zu üben. Vor einem Kaiserwort vermögen Parteiprogramme zu verblassen.

Und nicht bloß politischer, sondern auch rechtlicher Bundesgenosse ist der Kaiser für den Bundesrat: durch übereinstimmenden Beschluß beider geschieht die Auflösung des Reichstages.

Je höher auf diese Weise die Möglichkeit sich steigert, daß die unitarischen Tendenzen in der Entwickelung des Reiches

zu ausschließlicher Geltung gelangen, um so meh
Frage in den Vordergrund, welche Garantieen de
des Föderalismus zur Seite stehen, auf welchem I
Organisation des Reiches in erster Linie rechtlich b

Wie es teils rechtliche, teils thatsächliche Fa
welche den Unitarismus im Reiche zu fördern geeigi
sind es auch sowohl rechtliche wie politische Garanti
den Föderalismus im Reiche beschützen.

Freilich, die rechtlichen wären gering, wenn de
den Anschauung beigetreten werden müßte, nach wel
Beseitigung der föderativen Grundlage des Reich
des von der Reichsverfassung für Verfassungsänder
geschriebenen Weges bedarf.

Der Weg der Verfassungsänderung besteht nach
verfassung darin, daß sich im Reichstage die einfach
für und im Bundesrate nicht vierzehn Stimmen
Verfassungsänderung erklären. Eine einfache Mel
eine qualifizierte hier reichen also zu Änderunger
fassung aus. Gegen dreizehn Stimmen im Bund
sie durch Bayern, Sachsen und Hessen oder durch
berg, Baden, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig,
und Hamburg repräsentiert sind, wäre also eine Um
Reiches zum Einheitsstaat oder wenigstens eine Verdr
Bundesrates durch den Kaiser im Reichsorganismu

Allein sehen wir näher zu, so erweist sich diese
Anschauung als unhaltbar.

Wohl sagt Art. 78 der Reichsverfassung: „Ver
der Verfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgeb
Änderung gilt als abgelehnt, wenn sich im Bundesr
Stimmen dagegen erklären.“ Allein zur Verfassung,
meint ist, gehört der Eingang der Reichsverfassungsur

versucht, die Institutionen, die dem Ausdruck des Nationalbewußtseins dienen sollen, rechtlich über diejenigen zu stellen, welche den föderativen Gedanken repräsentieren; die Erfahrung zeigte, daß dies dem politischen Wesen des Bundesstaates zuwider ist. In keinem Lande ist die föderalistische Richtung der Bundespolitik stärker ausgeprägt als in der Schweiz.

Verstehe ich das deutsche Volksbewußtsein recht, so würde die Frage, ob in Deutschland das National- oder das Staatsgefühl in der öffentlichen Meinung überwiegt, schon zum Ausdrucke gelangen, wenn es sich darum handeln sollte, die lokale Verwaltung des Reiches im Inlande zu erweitern.

Der Grundsatz, Reichsbeamte von der örtlichen Verwaltung fern zu halten, ist eine der obersten Konsequenzen des Föderalismus. Er beruht nicht nur auf dem Gedanken, Konflikten zwischen Bundes- und Landesinstanzen möglichst den Boden zu entziehen, sondern in erster Linie auf der Überzeugung, daß durch das Gegenteil die Autorität der Landesgewalt beeinträchtigt und das Stammesgefühl der Landeskinder geschädigt würde.

Die deutsche Reichsgesetzgebung hat dieses Prinzip von Anfang an in sich aufgenommen und bis heute daran festgehalten. Der Unterthan tritt unter gewöhnlichen Verhältnissen zeit seines Lebens in keine amtliche Berührung mit Reichsorganen. Es ist der Landesbeamte, von dem er Schulunterricht erhält, unter dessen Obervormundschaft er steht, vor dem er die Ehe schließt, an den er Steuer und Zoll entrichtet. Die örtliche Aufsicht über Börsen und Handwerkskammern liegt nicht in der Hand von Reichs-, sondern von Staatskommissären. Wenn im Marine-, Festungs-, Post- und Telegraphenwesen auch die örtliche Verwaltung von Reichsbeamten geleitet wird, so liegt hierin keine wesentliche Durchbrechung unseres Grundsatzes. Marine- und Festungsverwaltung des [illegible]

sich auf wenige örtliche Punkte, und Post- und Telegraphenverwaltung treten dem Publikum nicht sowohl obrigkeitlich als vielmehr nur wirtschaftlich, wie ein Privatmann gegenüber. Beides vermag aber die Autorität der Landesobrigkeit gar nicht, das Staatsbewußtsein der Unterthanen kaum zu berühren. Würde die Reichsgesetzgebung aber weiter gehen und die örtliche obrigkeitliche Verwaltung in umfassender Weise in die Hand von Reichsorganen legen wollen, so würde dies unseres Erachtens, einen völligen Umschwung der öffentlichen Meinung voraussetzen. Ich glaube kaum, daß es die Mehrzahl der deutschen Staaten wäre, welche wagte, ihre Bevollmächtigten zum Bundesrate dahin zu instruieren, daß sie einer solchen Abweichung vom bisherigen Grundsatze zuzustimmen hätten; ich meine, es würde sie die Überzeugung, auf diese Weise die öffentliche Meinung im Lande empfindlich zu verletzen, davon abhalten.

Damit will keineswegs gesagt sein, daß durch die öffentliche Meinung Deutschlands ein Streben nach Lockerung oder gar Auflösung des Bundesverhältnisses ginge. Der ältere Deutsche hat sich in den Reichsgedanken völlig eingelebt, die junge Generation ist in das Reich hineingeboren. Beide wissen, daß Deutschlands politische und wirtschaftliche Stellung auf dem Reichsverbande beruht. Diesen lösen, hieße die deutsche Weltmacht- und Welthandels-Stellung opfern. Dies will kein Deutscher, selbst der nicht, welcher im Jahre 1866 oder 1870 nur wider Willen in die Reichsverbindung trat. Die geschichtliche Erfahrung hat ihn belehrt, daß Austritt aus ihr für Gliedstaat wie für Individuum mit Rückschritt gleichbedeutend wäre.

Aber andererseits will er auch die Teilung der Gewalten, wie sie zwischen Reich und Gliedstaat und innerhalb des Reichsorganismus besteht, erhalten wissen.

Kompetenzbestimmung und Organisationseinrichtung des

Deutschen Reiches stellen eine Übertragung des Prinzips der Arbeitsteilung vom wirtschaftlichen auf das politische Leben dar. In der Volkswirtschaft bedeutet Arbeitsteilung Steigerung der produktiven Kraft. Nicht anders ist es mit der politischen Arbeitsteilung. Deutschland hat mit ihr Erfolge über die Maßen erzielt. Sie zu erhalten und zu schützen, sei darum unsere Losung!

Allein war ich nicht voreilig? traf ich auch Ihre, der Dresdner, Meinung?

Ein berühmtes und in seiner Vaterstadt hochgeschätztes Dresdner Kind, Heinrich von Treitschke, hat sich furchtlos und beharrlich und ehrlich, wie er war, jederzeit zum Prinzip des Einheitsstaates als deutschem Staatsideal bekannt und auch nach Gründung des Reiches war ihm politisch das Deutsche Reich nichts anderes als Preußen. Die Bedeutung des europäischen Gleichgewichts vergessend, erschienen ihm die übrigen zwanzig Millionen Deutsche wie eine quantité négligeable.

Aber auf der anderen Seite steht ein zweiter in Dresden hochgeschätzter Mann, ja der Mann, in dessen Verehrung sich Dresdens Bürgerschaft von niemandem auf deutscher Erde übertreffen ließ, Bismarck. Sein Leitstern in der deutschen Politik war immer: „Nur im Notwendigen die Einheit" oder, wie er es in der ihm eigenen gewählten Form ausdrückte: „Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Einheit lebensfähig sein soll."

Hier Treitschke, hier Bismarck. Wem folgen Sie? Ich denke: wie allezeit und allewege, Bismarck.

Neuer staatswissenschaftlicher Verlag
von v. Zahn & Jaensch in Dresden:

G. K. Anton, Dr., Privatdozent in Jena, Die Entwicklung des französischen Kolonialreiches. 36 Seiten. Gr. 8°. Mit einer Karte und zwei Nebenkarten. 1 Mk. 20 Pf.

Karl Binding, Dr. jur., ord. Professor in Leipzig, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. 27 S. Gr. 8°. 1 Mk.

Karl Bücher, Dr., Professor in Leipzig, Die Wirtschaft der Naturvölker. 71 S. Gr. 8°. 1 Mk.

Otto Gierke, Dr., Professor in Berlin, Der Entwurf des neuen Handelsgesetzbuches. 40 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Laband, Dr., Professor in Straßburg i. E., Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. 38 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Rudolf Leonhard, Dr., Professor in Breslau, Ein Überblick über das neue Bürgerliche Gesetzbuch. 28 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

W. Lexis, Dr., Professor in Göttingen, Der gegenwärtige Stand der Währungsfrage. Zweite Ausgabe. Gr. 8°. XI und 51 S. 1 Mk.

W. Lotz, Dr., Professor in München, Die Börsenreform. 40 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

F. Meili, Dr., Professor in Zürich, Gesetzgebung und Rechtsstudium der Neuzeit. 71 Seiten. Gr. 8°. 2 Mk.

Eduard Meyer, Dr., Professor in Halle a. S., Die Sklaverei im Altertum. 49 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Paul Oertmann, Dr., Professor in Berlin, Volksrecht und Gesetzrecht. 40 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Karl Rathgen, Dr., Professor in Marburg, Die Entstehung des modernen Japan. 26 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Karl Rieker, Dr., Professor in Leipzig, Die Stellung des modernen Staates zur Religion und Kirche. 26 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

S. Ruge, Prof. Dr., Die Entdeckung des Seewegs nach Ostindien durch Vasco da Gama 1497/8. 47 Seiten. Nebst zwei Karten. Gr. 8°. 1 Mk. 50 Pf.

Julius Wolf, Dr., Professor in Breslau, Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung. Nebst Anhang. 40 Seiten. Gr. 8°. 1 Mk.

Robert Wuttke, Dr., Die erwerbsthätigen Frauen im Deutschen